

## はじめに—2003年度政府予算の性格と問題点

2003年度予算の性格は実にわかりにくい。マスコミの論評も「緊縮予算」という一方で「赤字拡大」の批判もみられる。一言で表すならば「中途半端予算」とでもいうべきではなからうか。いずれにしても「国債発行30兆円」の公約が破綻したことは事実である。

財政政策の選択としては、不況に対する景気刺激型でもなければ、公約であった構造改革推進型でもない。2002年度補正を含めて、国債の増発でデフレ対策への姿勢を示してはいるものの、その規模なり内容はきわめて不十分である。その一方で財政構造改革を推し進めるとはいうものの、目に見えた進展がなく、何をどのように変えるのかはいまだに明らかになっていない。国債発行30兆円の公約は事実上崩れてしまっても、それに対する責任は問われていない。政策転換なのか公約維持なのか、いずれの立場に立つとしても中途半端であると言わざるを得ない。

税制改革の面でも「シャープ以来の抜本改革」を掲げてはいても、経済再生には不十分な減税と及び腰の増税という組み合わせにすぎない。税収中立型の下にあまり実効性のない減税と増収効果の少ない増税を組み合わせたため、むしろ大衆増税への反発だけが目だっている。経済財政諮問会議の指導性も、内閣の決定力も発揮できないままに、財務省主導が復活した結果というべきであろう。

デフレ対策に対して財政支出を拡大すべきとの意見も少なくないが、これまでの赤字財政・ばらまき財政がほとんど効果を発揮してこなかったことは、過去10年の実績から明らかである。経済の立て直しは必要であるが、財政のばらまきではなくて、構造改革によるべきであるというのが教訓であった。小泉内閣の公約もそこから出てきたのではなかったか。

しかし、この公約が十分に果たされないままに、中途半端なかたちで赤字拡大路線に戻っているかのように見える。特定財源の一般財源化が見送られ、過去の赤字補填や道路投資の継続に向けられたほか、公共投資の新しい理念や新しい社会づくりの方向が出されないままに、都市再開発の名のもとに無秩序な高層ビル建築を容認している。また社会保障の将来像が不明瞭なままで、負担だけが軒並み増加されているのも問題である。

今なによりも必要なことは、財政の役割は何かということであり、福祉国家の将来を支出・制度・負担の面から明らかにすることであろう。この点が不明確なままで、制度の現状保持と負担増をつづけているため、財政に対する国民の信頼はきわめて低下している。新年度予算の性格が中途半端であいいなもの、長期かつ基本的な方向づけがないためである。以下は、こうした基本的観点からの予算分析を行なったものであり、執筆は例年の財政分析チームのメンバーで分担した。

2003年1月10日

関東学院大学経済学部教授 和田 八東

# 総論 「市場活用型構造改革」予算と 「財政健全化政策」の破綻

町田 俊彦

専修大学経済学部教授

## ● 借金漬けの「緊縮型」予算、 「指針なき」予算

2003年度の一般会計政府予算をみると、歳入総額・歳出総額は81兆7,891億円で、前年度当初予算比で0.7%増となっている(表1参照)。歳出規模の面からみると、前年度当初比で1.7%縮小した2002年度当初予算に引き続く「緊縮型」予算となっている。ここで「緊縮型」と呼ぶのは、対前年度当初比の歳出増加率が2003年度名目成長率見通し(0.2%)を下回っていることによる。

歳出規模を抑制したにもかかわらず、国債依存度は戦後最高の44.6%に達しており、借金漬けの予算になっている。これは税収の減少率が前年度当初の7.7%を上回る10.7%となり、税収規模がバブル直前の水準に逆戻りしたことによる。歳入に占める税収の比率は51.1%(前年度当初57.6%)まで低下して50%割れは時間の問題という状況に追い込まれており、先進国の財政史上ほとんど例をみない異常な予算になっている。

また、①小泉首相・竹中経済財政相が推進する「市場活用型」構造改革・経済再生(法人税の政策減税)、②自民党商工族等が重視する資産デフレ対策(証券税制改正、相続税・贈与税改正)、③財務省が最も重視する「財政健全化」

(一般歳出の総額抑制と重点分野の増額、中期的「歳入中立」のための所得税増税、財政投融资計画の大幅削減)など、複数の政策目標に対応した政策手段がパッチワーク的に盛り込まれ、一見、政策目標の順位づけが不明確で、「指針なき」予算となっている。

## ● 「財政健全化計画」の破綻

2002年1月に経済財政諮問会議に出された「経済財政の中期展望」では、2010年代初頭に基礎的収支(国債費を除く歳出を借金なしでまかなえると均衡化)を黒字化させることを最終目標として、基礎的収支の赤字の対GDP比を2006年度前後に2000年度(4.3%)の「半分程度に低下」させることが中期目標として設定された。

この財政健全化目標の基礎にあったのは、2004~2006年度に、構造改革の進捗により、実質1.5%程度、名目2.5%程度あるいはそれを上回る民間需要主導の着実な成長が実現するという楽観的な経済展望であった。小泉首相・竹中経済財政相が主導する「市場活用型」構造改革を通じる経済再生という政策目標と財務省が最も重視する財政健全化という政策目標を同時に達成するという「二兎を追う」政策が中期展望の骨格をなしていた。

表1 一般会計歳入・歳出概算および財政投融资計画（2003年度）

一般会計歳出入総額		81兆7891億円	5591億円増(0.7%)
歳入	税収	41兆7860億円	5兆300億円減(▼10.5%)
	税外収入	3兆5581億円	8559億円減(▼19.4%)
	国債	36兆4450億円	6兆4450億円増( 21.5%)
	国債依存度	44.6%	7.7ポイント上昇
	年度末国債残高	約450兆円	36兆円増( 8.7%)
歳出	一般歳出	47兆5922億円	450億円増( 0.1%)
	社会保障	18兆9907億円	7139億円増( 3.9%)
	文教、科学振興	6兆4712億円	2344億円減(▼ 4.1%)
	公共投資	8兆9117億円	3408億円減(▼ 3.7%)
	防衛	4兆9530億円	30億円減(▼ 0.1%)
	地方交付税交付金等	17兆3988億円	3872億円増( 2.3%)
	国債費	16兆7981億円	1269億円増( 0.8%)
財政投融资計画		23兆4115億円	3兆3805億円減(▼12.6%)

注：増減は2002年度当初予算比（財投計画は当初計画比）、（ ）内は増減率（▼はマイナス）、千万円単位で四捨五入。

出所：「朝日新聞」2002年12月24日（夕刊）付。

ここで「市場活用型」構造改革と名付けたのは、政府・自民党が推進し、現政権では小泉首相・竹中経済財政担当相が主導している構造改革が、「市場にまかせればうまくゆく」という市場原理主義に立っていること、具体的には競争を激化させつつ、その中で「勝ち組」となる個人と企業の活力に経済再生を託す政策であるとの判断からである。一般的に「構造改革」と呼ぶと、その必要性については誰も否定できず、批判すると「守旧派」というレッテルが貼られるが、どのような内容の「構造改革」なのかを評価することが必要なのである。

経済財政諮問会議がまとめた「改革と展望—02年度改定」では、基礎的収支の2010年代初頭の黒字化という最終目標を据え置いた上で、基礎的財政収支の対GDP比を2006年度に「半分程度に低下させる」から、2007年度に「半分程度に近づ

く」と改訂された。2000年1月の「経済財政の中期展望」に示された財政健全化路線は早くも破綻を露呈しつつある。

財政健全化路線の破綻をもたらしたのは、租税の収入調達力の決定的な低下である。その要因はデフレを伴う経済の長期停滞だけではない。1998年度、1999年度と2003年度の3年度にわたる大幅な減税という政策の誤りが大きく影響している。

大幅減税→経済再生→財政再建という手法は、反ケインズ派経済学の中心的な学派である「供給サイド経済学」の主張に沿ったものであり、アメリカのレーガン初期の租税政策で、財政収支と経常収支の大幅赤字という「双子の赤字」をもたらすことにより、失敗をさらけ出した。

そこで租税政策はレーガン後期の1986年の「税収中立型」改正（所得税・法人税の一般減税と政策

増税)、ブッシュ政権期の小幅な所得税増税を経て、クリントン政権期(1993年～)には明らかに増税路線(所得税の累進性回復、法人税率引き上げ)に転換した。財政収支は1998年度に黒字化し、財政再建に成功したが、その基礎には増税による収入調達力の回復とソ連の崩壊による国防費の削減があったことを看過してはならない。

イギリスではサッチャー政権下での付加価値税率の大幅引上げ(8%から15%へ)と増税財源の一部による所得税・法人税減税という「純増税型」税制改革が財政再建を支えた。ドイツが「税制改革2000」で大幅な所得税・法人税減税に踏み切ったのは、EU共通通貨への参加条件をクリアし、財政再建が一応完了した後のことである。日本における1998年度以降の大幅な財政赤字下の「純減税型」税制改革は、主要先進国で成功の例をみない政策であり、「財政健全化路線」の破綻を招きつつある。

## ● 「大企業・資産家層優遇型」先行減税

2003年度予算政府案では、一見、政策の優先順位が不明確な「指針なき」予算という特徴がみられるが、その中で最も重視されたのは「市場活用型」構造改革であり、税制改正に政策の優先順位が端的に現れている。

財務・総務両省が12月19日に公表した2003年度税制改正の概算では、ネットの先行減税の規模は約1兆6,000億円に達する。減税の中心は企業向けの法人税・政策減税であり、その他に資産デフレ対策として、相続・贈与税、金融・証券税制および土地税制の減税が盛り込まれた。一方、たばこ税、発泡酒・ワインに係る酒税では増税となっている。「増減税同時決定」方式を採っており、2004年1月以降の配偶者特別控除の原則廃止(平年度ベース増収額7,000億円)が盛り込まれた。大企業と高所得・資産家層への大幅な減税と

社会保障負担(2003年度以降に大幅引き上げが予定されている)を含めた公的負担の中低所得層への重課という徹底して「公平性」を無視した改革が特徴となっている。

税制改革をめぐるのは、「活性化」を最も重視して大幅な減税を主張した竹中経済財政相と経済財政諮問会議・民間議員と財政健全化を最も重視する「歳入中立型」堅持の財務省とが対立した。2002年3月末、財界「勝ち組」の利害を代表する経済財政諮問会議・民間4議員は、①課税原則の「中立」を「活性化」へ転換させる、②減税を先行させる、③歳出削減を減税財源とする「改革還元型」とするという抜本的税制改革の「論点整理」を提示した。一方、財務省・政府税調は単年度の「収支中立」を堅持しようとしており、3月26日の政府税調総会では当初から「収支中立」とすることを確認した。

その後、財務省主導で外形標準課税の導入案が出されたが、7月22日、小泉首相は衆議院予算委員会で法人実効税率引き下げと外形標準課税は分けて考えるべきだと発言し、法人税減税に焦点が移った。次いで7月26日の経済財政諮問会議で小泉首相は、企業減税を中心に1兆円超の先行減税を実施するように指示した。その後、財務官僚の抵抗がみられたが、8月6日の同会議において小泉首相が1兆円超の先行減税実施の方針を明言したことにより、税制改革の大枠は確定した。小泉首相が財務省の財政健全化を最優先する政策よりも「市場活用型」構造改革・経済再生を優先したといえる。小泉首相の政策転換の背景には、7月24日における日経平均株価1万円割があった。こうした小泉首相の先行減税をめぐる政策転換が、2003年度予算の性格を決定づける重要な契機となった。

その後、財務省は、①法人税減税については税率引き下げを容認しないで、政策減税にとどめた(経済財政諮問会議の批判を受けて当初の時的限的措置から恒久減税に変更)、②増減税の同時決定

による中期的「税収中立」原則を堅持したという点では経済財政諮問会議・民間議員の政策要求（9月の経済財政諮問会議で2.5兆円の純減税を提案）を大幅にカットしている。その結果、閣議決定された税制改正法案は折衷的性格をもっていることは否めないが、小泉首相・竹中経済財政相による「市場活用型」構造改革・経済再生路線が基本的性格を規定していることを見過ごしてはならない。「市場活用型」構造改革を通じる経済再生が前面に出て、財政健全化は後景に退いたといえよう。

## ● 一般歳出の抑制と限界的な歳出構造の転換

一般歳出では、総額を厳しく抑制する中で、「重点4分野」（①人間力の向上・発揮、②個性と工夫に満ちた魅力ある都市と地方、③公平で安心な高齢化社会・少子化対策、④循環型社会の構築・地

表2 一般会計歳出の内訳

	2003年度概算額	2002年度当初予算額	増減率
歳出総額	81兆7,891億円	81兆2,300億円	▼ 2.3%
国債費	16兆7,981億円	16兆6,712億円	0.8%
地方交付税交付金等	17兆3,988億円	17兆 116億円	2.3%
地方交付税交付金	16兆3,926億円	16兆1,080億円	1.8%
地方特例交付金	1兆 62億円	9,036億円	11.4%
一般歳出	47兆5,922億円	47兆5,472億円	0.1%
社会保障関係費	18兆9,907億円	18兆2,768億円	3.9%
うち生活保護費	1兆5,217億円	1兆3,837億円	10.0%
社会保険費	14兆6,514億円	14兆1,584億円	3.5%
失業対策費	5,764億円	4,881億円	18.1%
文教及び科学振興費	6兆4,712億円	6兆7,056億円	▼ 3.5%
うち義務教育費	2兆7,879億円	3兆 564億円	▼ 8.8%
恩給関係費	1兆2,029億円	1兆2,727億円	▼ 5.5%
防衛関係費	4兆9,530億円	4兆9,556億円	▼ 0.1%
公共事業関係費	8兆 971億円	8兆4,239億円	▼ 3.9%
経済協力費	8,161億円	8,566億円	▼ 4.7%
中小企業対策費	1,729億円	1,861億円	▼ 7.1%
エネルギー対策費	5,570億円	5,694億円	▼ 2.2%
食料安定供給対策費	6,875億円	7,297億円	▼ 5.8%
産業投資特別会計繰入	1,636億円	1,455億円	12.4%
その他の事項経費	5兆1,306億円	5兆 749億円	1.1%
予備費	3,500億円	3,500億円	0.0

注：1) 増減率の▼はマイナス。

2) 文教及び科学振興費のうちの「義務教育費」は義務教育費国庫負担金。

出所：「読売新聞」2002年12月25日付。

球環境問題への対応)へ傾斜配分するという編成方式が採られた。「重点4分野」は、経済財政諮問会議が11月に策定した「予算編成の基本方針」で設定したものである。

1990年代の公共投資基本計画に対応した「生活関連枠」以降、2002年度の「重点7分野」、2003年度の「重点4分野」と歳出構造を転換する試みが行われてきたが、あまり効果を発揮していない。いずれも抽象的な重点分野の設定であって、各省庁は既存施策を看板を塗り替えて概算要求してきたからであり、2003年度の公共投資関連をみると、約7割近くが重点4分野に相当するといわれている(「読売新聞」2002年12月24日付夕刊)。

一般歳出の主要経費別内訳から2003年度予算の特徴をみると、規模が大きな費目で増加しているのは社会保障関係費(対前年度当初比3.8%増)のみである(表2参照)。社会保障関係費の中で高い伸びを示しているのは生活保護費と失業対策費で、失業の増加等による自動的増加が大半である。年金給付額の物価スライドによる引き下げにもかかわらず、高齢化等による自然増要因により、社会保険費は3.5%という比較的高い伸びを示している。

福祉拡充による政策増は、児童手当の支給年齢の上限引き上げ(増加額は配偶者特別控除の原則廃止による増収予定額の一部)にすぎない。他方、医療保険本人の入院費自己負担比率の2割から3割への引き上げなど厳しい政策減が盛り込まれている。

公共事業関係費は前年度当初比で3.9%削減されているが、道路整備費を中心とする事業分野別構成はほとんど変わっていない。注目されるのは、2002年度当初予算では2,247億円が一般財源化された道路特定財源について、2003年度当初予算では一般財源化は行なわれないことである。高速道路の不採算路線の「直轄方式」(負担は国3、地方1の割合)による整備に充当されるこ

とになり、歳出構造の弾力的変更の重要な制約要因となった。ただし地域配分では首都圏への重点配分という政策転換が明白になっている。

## ● 国債の大量発行とGDP規模に迫る公債残高

小泉内閣成立後の財政政策の特質は「市場活用型」構造改革と財政健全化の「二兎を追う」政策であり、「国債30兆円枠」の維持がその柱であった。2001年度の国債発行額(新規財源債)は28.3兆円で、補正後、決算とも30兆円に収められた。2002年度当初予算においても30兆円枠が堅持されたが、税の年度内自然減収と景気対策としての公共事業関係費の増額により、補正後では30兆円枠を突破して35.0兆円に達した(表3参照)。

「二兎を追う」政策の失敗は、2003年度には36.4兆円と当初予算ベースで30兆円を突破し、戦後最大の規模に膨れ上がったことにより、一層明白になった。決算ベースで見ると、1999年度の37.5兆円が戦後最大であるが、デフレの持続により、2003年度補正後ではこの規模を超える可能性が高い。36.4兆円の内訳をみると、財政法で発行が認められている建設公債はわずか6.4兆円で、特例公債が30.0兆円で大半を占めている。公債依存度は44.6%で当初予算ベースでも、前年度までの決算ベースないしは補正後ベースでも、戦後最も高く、財政の著しい悪化が示されている。

表3 国債に関する計数

(兆円 %)

	公債 依存 度	国債(新規財 源債)発行額			公債残高 額面ベース、年度末現在額			一般会計国債費		
		計	建設 公債	特例 公債	計	建設 公債	特例 公債	計	償還 費	利払 費
1975(昭和50)	25.3	5.3	3.2	2.1	15.0( 9.8)	12.9	2.1	1.1( 5.3)	0.3	0.8
1979(昭和54)	34.7	13.5	7.1	6.3	56.3(25.0)	35.2	21.1	4.4(11.3)	1.1	3.3
1980(昭和55)	32.6	14.2	7.0	7.2	70.5(28.4)	42.3	28.3	5.5(12.7)	1.1	4.4
1985(昭和60)	23.2	12.3	6.3	6.0	134.4(40.7)	75.2	59.2	10.2(19.2)	0.5	9.7
1990(平成2)	10.6	7.3	6.3	—	166.3(36.9)	101.8	64.5	14.3(20.7)	3.4	10.8
1995(平成7)	28.0	21.2	16.4	4.8	225.2(44.9)	157.7	67.5	12.8(16.9)	2.0	10.7
1996(平成8)	27.6	21.7	10.7	11.0	244.7(47.5)	167.8	76.9	16.1(20.4)	5.3	10.7
1997(平成9)	23.5	18.5	9.9	8.5	258.0(49.6)	174.9	83.1	15.9(20.3)	5.2	10.6
1998(平成10)	40.3	34.0	17.1	17.0	295.2(57.5)	187.4	107.8	17.7(21.0)	6.7	10.8
1999(平成11)	42.1	37.5	13.2	24.3	331.7(64.5)	197.2	134.5	20.3(22.8)	9.6	10.5
2000(平成12)	36.9	33.0	11.1	21.9	367.6(71.3)	209.1	158.4	21.4(24.0)	11.3	10.0
2001(平成13)	35.4	30.0	9.1	20.9	392.4(78.1)	216.3	176.1	15.8(18.6)	6.4	9.4
2002(平成14)	41.8	35.0	9.1	25.8	約428(約86)	約221	約206	16.7(20.0)	7.7	9.0
2003(平成15)	44.6	36.4	6.4	30.0	約450(約90)	約219	約231	16.8(20.5)	7.7	9.1

注：1) 2001年度までは決算、2002年度は補正後予算、2003年度は当初予算。

2) 公債残高・計の( )内は対名目GDP比。名目GDPは2001年度までは実績、2002年度は実績見込み、2003年度は政府見通し。

3) 一般会計国債費・計の( )内は一般会計歳出総額に対する比率。

4) 1990年度公債発行額の計には臨時特別公債(1.0兆円)が含まれる。

出所：1985年度までは「財政統計年報」、1990年度以降は参議院予算委員会調査室「財政関係資料集」平成14年度版、財務省主計局「我が国の財政事情について」(平成15年度予算政府案資料)2002年12月。

新規財源債に加えて借換債も増発されるために、普通国債残高は2003年度末には前年度補正後よりも約22兆円増加して、約450兆円まで膨張すると見込まれている。政府見通しのGDPに対する比率では公債残高は約90%に達する。普通国債以外の国債と地方債を含めた国・地方の長期債務残高の対GDP比は、1998年度実績では100%を突破した

が、2003年度末には137.6%にまで高まると見込まれている。OECDの見通しによると、2003年末における一般政府の債務残高の対GDP比は欧米主要4ヶ国では50~70%にとどまっているが、日本は151.0%でイタリア(108.1%)を抜いて突出して高い(*Economic Outlook*, December 2002)。一般政府債務残高の対GDPが欧米主要国で低下して

いるのとは対照的に、日本では急速に上昇しており、財政悪化が際立っている。

公債残高は急激に膨張しているものの、2003年度当初予算における一般会計国債費は16.8兆円(歳出総額比20.5%)で、当初予算ベースで戦後最高の2000年度の22.0兆円(同、25.8%)の76.5%にとどまっている。海外格付機関による格付引下にもかかわらず、膨大な家計部門の貯蓄残高とBIS規制に対応するための金融機関の国債保有の拡大により、国債の発行利回りは低位で推移している。その結果、一般会計国債費のうちの利払費は1990年代の10兆円台から2002年度補正後と2003年度当初予算では9.0~9.1兆円に縮減している。金融市場による国債減額への圧力は現在のところ現れていない。

## ● 「税源移譲」なき財政移転の削減と 財政調整機能の低下

2003年度地方財政計画の規模は86兆2,100億円程度で、前年度比で1.5%程度圧縮されている。前年度比で削減率が最も大幅なのは投資単独事業(5.5%程度減)であり、職員数の1万人程度の純減により一般歳出は2.0%程度削減されている。注目されるのは、地方税のみならず、国庫補助負担金、地方交付税といった国からの財政移転も減少することである。その結果、地方債依存度は前年度の14.4%から3ポイント以上上昇して17.5%まで高まっており、地方財政も借金依存の性格を強めている。

2002年6月25日に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」では、国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を含む税源のあり方を「三位一体」で検討することが盛り込まれた。それにもかかわらず地方分権推進会議が2002年10月の最終報告で提案したのは、税源

移譲なき国庫補助負担金の削減(義務教育費国庫負担金約3兆円のうち退職手当等約5,000億円の廃止)である。「三位一体」の改革とはほど遠い。

地方交付税は一般会計ベース(交付税等特別会計の入口)では1.8%増加しているが、地方財政の歳入(交付税特別会計の出口)では7.5%程度削減される。交付税特別会計の借入(「隠れ借金」)による原資上積み3年かぎりの廃止の最終年度にあたっているためである。ただし「隠れ借金」の解消は「通常収支の赤字」への対応分であり、減税の影響額の補填と義務教育国庫負担金等の一般財源化に伴う措置では、財源措置の一部を「隠れ借金」に依存している。「隠れ借金」への依存は再び高まっており、交付税特会借入金残高は2002年度末の46.7兆円から2003年度末の48.5兆円に増大する。

問題が大きいのは、都道府県の普通交付税算定における基準税率(普通税等の基準財政収入額への算入率)の80%から75%への引き下げ、留保財源率の20%から25%への引き上げである。来年度実施されるのは、普通交付税の総額に対して中立的な改革であるから、基準財政収入額の減額に見合う額が基準財政需要額から削減される。

重要な点は、留保財源率の引き上げは財政調整機能を低下させるということである。基準財政収入額の減額に見合う基準財政需要額の減額について、投資的経費5%、公債費0%、経常経費2.58%という削減率を道府県に一律に適用して実施するとして普通交付税増減額を試算してみる。財政力指数による類型区分でB<sub>2</sub>グループの愛知県、神奈川県、大阪府の3府県で675億円の増収、B<sub>1</sub>グループの9府県で349億円の増収となる反面、その他の道県では約1,000億円の減収となる。地域経済の面では1990年代末から「東京一極集中」の再現として格差拡大が顕在化している。前述した通り、公共事業の地域配分は大都市集中型に転換している。このような状況下で、「三位一体」の分権改革を行なわないまま、地方交付税の財政調整



機能を低下させるならば、地域格差は一層拡大する。

一方、法人事業税への外形標準課税の導入は、対象が大企業に限定されるなど限界はもっているが、都道府県税収の安定性を高める措置として積極的に評価できる。

## ● 展望なき構造改革と危険な「インフレ目標政策」

2003年度予算編成過程で露呈したのは、「二兎を追う」政策の失敗である。財政政策では「大企業、高所得・資産家層優遇」の大幅減税を主軸とする「市場活应用型」構造改革は、経済再生をもたらすどころか、中低所得層の負担増加による将来への生活不安から個人消費を冷え込ませるとともに、生活を支える公共サービスを抑制した。デフレを伴う経済停滞を深化させるとともに、租税の収入調達力を低下させて国債増発を招き、財政再建の達成を遠のかせた。「市場活应用型」構造改革が経済の長期停滞の主因となっているにもかかわらず、「改革」が不徹底であるから経済再生が達成されないとして、一層「改革」を強行するという悪循環に陥っている。

「小泉改革」は中長期的にみて日本経済の長期停滞からの脱却に効果を発揮できないだけでなく、短期的にはデフレを深化させる効果をもつ。アメリカ依存、円安期待の景気回復への途がほぼ断たれる中で、小泉首相・竹中経済財政相の政策は「インフレ目標政策」しか選択肢がなくなりつつある。財務省も膨大な政府債務を帳消しにするインフレへの期待を高めている。「インフレ目標政策」は、实体经济の不況圧力が巨大であり、また銀行の貸し渋りが強まっている条件の下では、デフレ克服の決め手になるとは思われない。

市場に供給された膨大な通貨が、資源危機や食

料危機のような国際条件の激変と結びついてインフレを招く場合には、政府・日銀は物価上昇率を目標内にとどめる政策手段をもたない。激しいインフレは中低所得層に計り知れない生活困難をもたらすことになる。

## ● 生活保障機能の再構築と経済再生・財政健全化

日本経済再生の途は、生活保障機能の再構築にあり、生活の場である基礎自治体に権限・財源を集約する分権改革が鍵となる（「構造改革」路線に対抗する経済再生の途については、神野直彦『痛みだけの改革、幸せになる改革』PHP、2002年、参照のこと）。生活保障機能の再構築では、経常的財政支出に支えられた公共サービス支出（老後保障、子育て支援、公共交通、人づくり、環境保全など）の拡大が必須となる。供給主体は直営に限定せずに、民間非営利団体も重視すべきである。個人の公的負担増大の抑制→個人の営利企業からの「市場」を通じる購入という「市場活应用型」構造改革が重視する方式は、「クリームスキミング」（営利企業にとって望ましい顧客のみを対象とする）による著しい不公平を伴うので好ましくない。

生活保障機能を再構築するためには、税源移譲と結びつけながら税制の収入基盤を再生することが不可欠である。中期的には個人課税では、構造改革路線で減税を享受してきた高所得・資産者の負担引き上げが目標となる。この階層は消費性向が低いので、減税しても需要拡大効果が小さい。实体经济面での企業収益基盤の改善がみられなければ、税制面での資産デフレ対策は効果を発揮しえない。

「市場活应用型」構造改革では、「結果の平等」を追求することはやめて、「機会の平等」を保障

するにとどめるとするが、デフレ対策として進められている資産課税の軽減はその主張に反している。「機会の平等」を図るためには相続税・贈与税など資産課税を著しく強化することが必要である。親の経済力の格差→教育機会の格差、最近では「学ぶ意欲」の格差→子の経済力の格差（高卒者の就職難）という連関がますます強まっている（苅谷剛彦『階層化日本と教育危機—不平等再生産から意欲格差社会へ』有信堂、2001年、を参照のこと）。「機会の平等」を損なわないためにも資産課税の強化が求められている。

そこで個人課税では、納税者背番号制（中低所得者にとっては住基ネットよりもプライバシーの面からの危険は少ない）導入により、「包括的所得税」（あらゆる所得を合算し、累進課税を適用）を目指すとともに、資産課税を強化する。

日本企業はヨーロッパ大陸の先進国と比較すると社会保障負担が軽く、低い公的負担（租税負担プラス社会保障負担）を享受している。経団連はアジア並みの負担への引き下げ、最終的には法人税＝ゼロを要求している。中国などと技術的に成熟した汎用品で価格競争を行おうとしたら、公的負担を軽減したとしても勝ち目はない。日本企業の国際競争の武器は、先端技術型製品、市場ニーズへの迅速な対応力、厳しい環境規制の設定と連動した生産技術（新エネルギー開発を含む）・新製品などであり、その基盤となるのは人づくり、環境保全など生活保障機能の再構築なのである。財界が主張する負担軽減、「小さな政府」では、日本企業の国際競争力維持の展望は見出せない。

公共サービスの拡大と税制の収入基盤の拡大は、公共事業向けなど国庫補助負担金の削減と税源移譲を中心とする財政面での分権化と併行して進めることが必要である。国民の約2/3がほぼ自主財源のみで運営される地方自治体に居住するような制度設計が可能である。「住民参加型」の政策評価を導入することにより、負担と受益を関連づけて政策を総合的に決定するようなシステムに

転換する。残りの約1/3の住民は財政移転に依存する地方自治体に居住するが、財政移転は住民参画による政策決定を歪曲しないような交付税（地方自治体の参加により、客観的指標に基づいて配分）にできるだけ集約する。

こうした条件が整った局面で、個人所得税の課税最低限の引き下げ（給与所得控除の圧縮など）による幅広い階層による負担、地方消費税を中心とする消費税の段階的引き上げという税制の収入基盤の抜本的強化策が受け入れられる可能性が出てくる。経済再生と財政健全化の「二兎を追う」政策の実現の展望が拓ける。

小泉首相・竹中経済財政担当相の「市場活用型」構造改革は、地域間関係の面においても、地方財政調整機能の引き下げ、大都市圏への公共投資の集中など、「勝ち組」重視の政策となっている。一方、分権改革を主軸とした生活保障機能の再構築では、地域格差是正を重視する。充実した生活保障機能は大都市住民だけの特権ではないし、また全国的に保障されることにより経済再生の動力が強まるからである。国庫補助負担金の削減と税源移譲という分権改革は、ネット（税の増収と国庫補助負担金削減額の差）では大都市圏に増収、地方圏に減収をもたらす、地域格差を拡大する。富裕団体からの財源拠出を伴う「連帯モデル」の地方財政調整制度で税源移譲を補完する必要がある（拙稿「ドイツにおける財政調整制度論と地方交付税改革」『都市問題』2003年1月号、37-38頁、参照のこと）。

（まちだ としひこ）



# I 先行き不明の税制改正

星野 泉

明治大学政治経済学部教授

## 2003年度税制改正の概要

2003年度当初予算では、税収が前年度当初比5兆円減の41兆円、歳入総額の51%を占めるにすぎない状況となった。昨年当初予算では、47兆円（歳入総額の58%）、前年度比4兆円減であったので、2年連続の大幅減ということになる。この水準は、1987年度の一般会計予算における税収額とほぼ並ぶものである。ただ、87年度の一般会計規模は54兆円、税収比率が76%であったから、財政における税の役割は格段に低下していることになる。国債発行も36兆円規模となり、まもなく税収と国債発行額が並びそうな勢いである。まさに、異常事態というほかない。

本年度の税制改正は、小幅なもの積み重ねによるものが中心で、初年度1兆5,000億円規模の減税、多年度においては税収中立となっている。景気対策として減税しつつ、同時に増税も同時に制度化しておくことで、減税の食い逃げを阻止した形である。景気対策派からも財政再建派からも議論を呼ぶところとなっている。また、2003年度においても、国・地方を合わせ6兆円を相当上回る個人所得課税及び法人課税の恒久的な減税は継続することとなる。

具体的には、わが国産業の競争力強化のための研究開発・設備投資減税の集中・重点化、次世代への資産移転の円滑化に資する相続税・贈与

税の一体化及び税率の引下げ、「貯蓄から投資へ」の改革に資する金融・証券税制の軽減・簡素化、土地の有効利用の促進に資する登録免許税の軽減、人的控除の簡素化等の観点からの配偶者特別控除（上乘せ分）の廃止、消費税に対する信頼性・透明性を向上させるための免税点制度等の改革、酒税及びたばこ税の見直し等の措置を一体として講ずるというものである。

税制調査会2002年6月の「あるべき税制の構築に向けた基本方針」では、公平簡素中立にのっとった議論が冷静に、幅広く進められていたが、11月の「平成15年度における税制改革につきての答申—あるべき税制の構築に向けて—」、さらに12月の平成15年度「税制改正大綱」へと、その内容の窮屈さは増してきているようである。経済財政諮問会議とのやりとり、また与党3党の政治的なやりとりの中で、こうした対応を逃れることはできなかつたとみられる。

恒久的減税の停止とともに、専業主婦課税ばかりでなく、給与所得控除、家族控除制度を含む課税最低限の問題、さらに二元的所得税論についても包括的にテーブルにのっていたところであったが、そうしたものも次第に消えていく。税源移譲や外形標準課税など、地方財源問題についても、小幅な改革や先延ばしの方向となり、結局減税を中心にすえた形となっていくのである。

表 2003年度の税制改正（内国税関係）による増減収額概算（初年度）

（単位：億円）

1. 法人関連税制	▲ 13,040
(1) 研究開発減税（中小企業分を除く）	▲ 5,470
(2) 設備投資減税（中小企業分を除く）	▲ 5,270
(3) 中小企業支援	▲ 2,300
2. 相続税・贈与税	▲ 1,030
3. 金融・証券税制	▲ 960
4. 土地税制	▲ 2,100
(小 計)	▲ 17,130
5. 所得税	—
6. 消費税	—
7. 酒税・たばこ税	+ 1,630
8. その他	+ 60
(小 計)	+ 1,690
差 引 計	▲ 15,440
9. 石油税	+ 140
10. 自動車重量税	▲ 930
一般会計分計	▲ 16,230
11. 電源開発促進税	▲ 83
12. 自動車重量税（譲与分）	+ 930
総 計	▲ 15,383

注：1) 上記の計数は、精査の結果、今後異同を生ずることがある。

2) 上記には、特別会計に係るものを含む。

3) 上記には、自動車重量譲与税の譲与割合の変更による影響額を含む。

備考：研究開発減税及び設備投資減税について、中小企業分を含めた場合の減収額（初年度）は、研究開発減税▲5,500億円、設備投資減税▲6,720億円と見込まれる。

## ● 税制改正の内容

2003年度の税制改正による減税額1兆5,000億円のうち、最も大きいのが法人関連税制であり、以下のような研究開発に税額控除制度等を導入することで1兆3,000億円規模の減税が見積もられている。

### （1）法人関連税制

研究開発減税として、試験研究費の総額に係る特別税額控除制度の創設、産学官連携の共同研究・委託研究に係る特別税額控除制度の創設、中小企業技術基盤強化税制の拡充。設備投資減税として、IT投資促進税制の創設、開発研究用設備の特別償却制度の創設。中小企業、ベンチャー企業支援として、研究開発税制、同族会社の留保金課税制度、交際費等の損金不算入制度、少額減価

償却資産の取得価額要件に措置を講じている。

## (2) 相続税・贈与税

### ① 相続時精算課税制度（仮称）の創設

65歳以上の親から20歳以上の子への贈与について、選択制により、贈与時に軽減された贈与税を納付し、相続時に相続税で精算する一体化措置を創設する。（贈与時の非課税枠は2,500万円、非課税枠を超える部分について税率20%で課税）

### ② 相続税・贈与税の税率構造の改正

相続税について、最高税率を50%（現行

70%）に引き下げるとともに、税率の刻み数を6段階（現行9段階）に簡素化し、必要な税率区分の拡大を行う。贈与税（暦年課税）については、相続税に準じた見直し。

### ③ 住宅取得資金等に係る相続時精算課税制度の特例の創設

相続時精算課税制度について、住宅の取得又は増改築に充てる資金の贈与の場合に限り、65歳未満の親からの贈与についても適用できることとするほか、当該資金の贈与については非課税枠を3,500万円に拡大（1,000万円上乘せ）する。

表 相続税の税率構造の改正

現行		改正案	
	税率		税率
800万円以下の金額	10%	1,000万円以下の金額	10%
1,600万円	15%	3,000万円	15%
3,000万円	20%	5,000万円	20%
5,000万円	25%		
1億円	30%	1億円	30%
2億円	40%	3億円	40%
4億円	50%	3億円超の金額	50%
20億円	60%		
20億円超の金額	70%		

表 贈与税の税率構造の改正

現行		改正案	
	税率		税率
150万円以下の金額	10%	200万円以下の金額	10%
200万円	15%	300万円	15%
250万円	20%	400万円	20%
350万円	25%		
450万円	30%	600万円	30%
600万円	35%		
800万円	40%	1,000万円	40%
1,000万円	45%		
1,500万円	50%	1,000万円超の金額	50%
2,500万円	55%		
4,000万円	60%		
1億円	65%		
1億円超の金額	70%		

資料：財務省「平成15年度税制改正の大綱」

### (3) 金融・証券税制

上場株式等の配当及び公募株式投資信託の収益分配金並びに上場株式等の譲渡益について、20%（所得税15%、個人住民税5%）源泉徴収で納税が完了する仕組み（申告不要）を導入する。また、「貯蓄から投資へ」の対応を一層明確化するため、上場株式等の配当及び公募株式投資信託の収益分配金並びに上場株式等の譲渡益に対し、今後5年間は10%（所得税7%、個人住民税3%）の優遇税率を適用する。

### (4) 土地・住宅税制

不動産の登記に関わる登録免許税の税負担軽減と、土地・建物の税負担格差解消など。

### (5) 個人所得課税

配偶者特別控除のうち、控除対象配偶者について配偶者控除に上乘せして適用される部分（最高38万円）を、2004年以降、廃止する。配偶者控除が受けられないパート労働者などについては、消失控除の形で残される。

### (6) 消費税

中小事業者に対する特例措置の改正が行われている。

事業者免税点制度の適用上限を1,000万円（現行3,000万円）に引き下げるとともに、簡易課税制度の適用上限を5,000万円（現行2億円）に引き下げる。

申告納付制度について、直前の課税期間の年税額が4,800万円（地方消費税込6,000万円）を超える事業者は、中間申告納付を毎月（現行3月ごと）行うこととする。

消費税法において、事業者がその相手方である消費者に対して商品の販売、役務の提供等の取引を行うに際し、予めその取引価格を表示する場合には、消費税額（含む地方消費税額）を含めた価

格を表示することを義務付ける。

### (7) 酒・たばこ税

#### ① 酒類間の税負担格差の縮小

ビール・発泡酒（麦芽比率25%未満）、清酒・果実酒、清酒・合成清酒、リキュール類・甘味果実酒等との間の税負担格差を4分の1縮小することとし、発泡酒、果実酒、合成清酒、甘味果実酒等の税率を引き上げる。

#### ② ビールに係る酒税の税率の特例の創設

小規模なビール製造業（いわゆる「地ビール」）について、創業支援のため、3年間の特例措置を創設する。（酒税額を20%軽減）

#### ④ たばこ税の税率を1本当たり0.82円（国・地方合計）引き上げる。

### (7) 自動車関連諸税について

揮発油税及び地方道路税並びに自動車重量税について、税率の特例措置の適用期限を5年延長する。自動車重量譲与税の譲与割合を3分の1（現行4分の1）に引き上げる。道路公団の民営化論が進む中、地方負担の増加に向けた対応と見られる。ただ、道路特定財源の自動車重量税を930億円分、自動車重量譲与税の増加という形で地方に譲ることは、税源移譲といってよいかどうか疑問は残るところである。

## ● 積み残した課題

以上のように、本年度の税制改正は企業活性化に向けた減税を中心とするもので、それを除けば、酒、たばこ等の若干の増税ということになる。地方分権改革に合わせた税源移譲、昨年度に扉が開かれたとみられた道路目的特定財源の一般財源化、所得税、消費税、法人事業税等の課税ベース拡大策はほんの少し手をつけられたにすぎな

い。いまだ、その影響は小さい。

消費税の益税問題は、この税が導入された1989年より問題とされてきたところであり、徐々に改正されてきたところである。ヨーロッパの国々に比べ、あまりにかけはなれた免税点であったが、ようやく他国に近い水準までやってきた。また、申告納付を毎月行うことにより、間接税としての性格が明確になり、より適正な申告を促すことにはなるであろう。

たばこ税や酒税の引上げは、厳しい財政情勢の中では、やむをえないところであろう。発泡酒の開発など企業努力を無にするものとの批判もあるが、それは、ビールへの税率などとのバランスの問題である。

配偶者特別控除の廃止については、女性が雇用者として重要な役割を占めるようになった今日、課税単位のあり方と共に再検討されるべきであった。

高度成長が始まる以前は、日本の就業構造は自営業が多くを占めていた。シャープ勧告に基づき導入された青色申告制度は、1952年、5万円の専従者控除制度において制度の拡充に勤めたが、18歳未満の者ととともに事業主の配偶者は「専従者」の対象外としていた。その後、1954年、青色申告者専従者控除が引上げられるとともに、この範囲は配偶者にも広げられた。これが、減税合戦の始まりで、他の所得者とのバランスを考慮し、白色申告者にも導入、給与所得者には給与所得控除ということになった。

さらに、1987年改正で、納税者の所得稼得に対する配偶者の貢献を考慮し、税負担の調整をすること、すなわち青色事業専従者給与と比較した水平的公平論などから、配偶者特別控除が導入された。これはパートの収入が増えてくると税金も増えるために働くほど損をする逆転現象を直すために、所得に応じて税控除をしていく、カーブをなだらかにしていく消失控除の形をとった。

そして、ほとんどが給与所得者になり、既婚女

性の就業率が5割を超えた今日、自営業層と給与所得者層との不公平感よりも専業主婦と働く女性との不公平感が大きな問題となってきたのである。全就業者の数は、1988年以降6,000万人台で、ピークは97年の6,557万人、2,001年に6,412万人となっている。必ずしもバブル崩壊の影響だけでなく、1,960年以降、自営業主、家族従業者の数は一貫して減少するとともに、雇用者の数はほぼ一方的に上昇傾向で、就業者の8割は雇用者となっている。女性は、専業主婦、自営業主、家族従業者から、雇用者として就業している。

国際比較で見ると、世帯状況によって所得税負担を調整するという制度は減少してきているのが一般的傾向である。減税の効果が限界税率に影響される所得控除方式の、配偶者控除、扶養控除なども見直しが必要であろう。少子化対策としては、税額控除と手当の組合せが望ましい。

今回の税制改正で、消費税の内税化が盛り込まれたところで、この年末年始、消費税引上げ論が出始めている。高齢社会の進展で、租税負担の拡大はやむをえないところではあるが、日本より租税負担率の高い国のほとんどは、日本より高い所得税負担率であることは見ておかなければならない。安易な減税策のつけを、所得税や相続税の前に消費税にもって来るべきではない。また、安易な相続税、贈与税減税や住宅ローン控除は、住宅取得を促すかもしれないが、資産デフレの中では、不動産業界にとって一時的にプラスになっても、個人の住宅取得者に高い実質金利と無理な住宅取得という負担を負わせ、新たな不良債権ともなりかねないものとなる。国債に頼る財政という歪み、そして無理な景気浮揚策としての税制の歪みを治すには、税制の原点に立ち返って、公平ということを再度考える必要がある。

(ほしの いずみ)

## Ⅱ 不明瞭な社会保障改革と社会保障予算

小林 仁・長谷 明弘

参議院常任委員会調査員

### 社会保障政策の動向

#### 〈社会保障給付費〉

2000年度の社会保障給付費の総額は78兆1,272億円、対前年度比で3兆855億円、4.1%増となっている。国民所得に占める割合は20.53%で、初めて20%台にのった。国民1当たり給付費は61万5,500円で、2万3,200円、3.9%の増加となっている。部門別の構成割合は、「医療」が26兆62億円で全体の33.3%、「年金」が41兆2,012億円で52.7%、「福祉その他」が10兆9,198億円で14.0%となっている。それぞれの伸び率は「医療」が-1.5%、「年金」が+3.2%、「福祉その他」が+25.0%。「医療」のマイナス、「福祉その他」の大きな伸びは、ともに介護保険制度の施行の影響を受けたものである。

#### 〈医療制度関係〉

2002年の改正健康保険法附則の規定により、医療制度抜本改革に関する基本方針の2002年度中の策定が義務づけられた。まず、自民党では、医療基本問題調査会が医療制度改革推進の5つのワーキンググループから、次のような中間とりまとめの報告を受けた。高齢者医療制度については、保険料、患者負担、公費負担の組合せによる「独立保険方式」の創設を打ち出した。また、被用者保険、国保それぞれについて保険者の再編・統

合を促進することとし、政管健保については「都道府県単位の財政運営の検討」を示している。

これを受けて、厚生労働省の医療制度改革推進本部が医療制度改革の基本方針の厚労省試案となる「医療保険制度の体系の在り方」と「診療報酬体系の見直し」をまとめ、公表した。都道府県単位を軸とした保険者の統合・再編をはじめ、高齢者医療制度については坂口私案を踏まえた「リスク構造調整方式(A案)」と自民党案を踏まえた「独立保険方式(B案)」の2案を併記している。まず、A案は、制度を通じた年齢構成や所得に着目した財政調整を行う案で、財政調整によって被保険者間の保険料負担を公平化する考え方である。B案は、後期高齢者に着目した保険制度を創設する案で、医療費が高く、年齢構成の不均衡が顕著に現れ、かつ、ほとんどが地域を中心として生活している後期高齢者(75歳以上)に着目し、高齢者の応分の負担と世代間の負担の公平を図る考え方である。A案では、被用者保険、国保の各保険者が若年者から高齢者まで一貫して保険給付を行うことにより、制度運営の責任主体が明確化することとなり、B案では、全ての後期高齢者を対象とした制度を設けることにより、高齢者医療を担う責任主体が明確化している。診療報酬体系の見直しについては、①医療技術の適正な評価(難易度、時間、技術力を重視)＝ドクターズフィー的要素、②医療機関の運営コストや機能を適切に反映した総合的な評価＝ホスピタルフィー的要素、③患者の視点の重視(情報提供の推進、患者の選択の尊重)といった



基本的視点で見直しを行うとしている。

この間、日本医師会、日本歯科医師会、日本薬剤師会の三師会に日本看護協会を加えたいわゆる「四師会」は、①被用者保険3割負担の実施凍結、②高齢者の自己負担軽減、③医療への株式会社参入阻止、④混合診療の導入反対を求める「四師会共同声明」を発表しており、今後、基本方針の策定に始まる抜本改革の行方が注目される。

#### 〈年金制度関係〉

厚生労働省は2002年12月、次期年金制度改革に向けた今後の議論の「たたき台」となる「年金制度改革の骨格に関する方向性と論点」を公表した。年金制度の体系、給付と負担の在り方、少子化、女性の社会進出、就業形態の変化に対する対応等、次期制度改革の重要事項についての考え方を示している。特に、2004年改革で取り組むべき課題として、①基礎年金国庫負担2分の1への引上げ、②保険料引上げの凍結解除をあげている。また、給付と負担の在り方に関しては、5年ごとの財政再計算時に見直しを行う従来の方式に加え、スウェーデンの年金改革に倣った保険料固定方式による改革を選択肢の一つとして示した。これは、最終的な保険料水準を法定し、その負担の範囲内で給付を行うことを基本に、少子化等の経済社会情勢の変動に応じて給付水準が自動的に調整される仕組みである。標準的なケースの試算では、現役の手取り収入に対する給付の割合（所得代替率）で現在の59%から2032年時点で52%に調整されるとしている。さらに、「方向性と論点」では、年金制度を分かりやすくするとの観点から「ポイント制」の導入も打ち出している。

今後は、「方向性と論点」を基に、タウンミーティングやシンポジウム、世論調査、有識者調査等のほか、社会保障審議会年金部会における制度改革の各論の議論を進め、秋頃に厚生労働省の年金改革試案の提示、年末には政府案の取りまとめ、2004年の通常国会に年金改正法案の国会提

出といったスケジュールが見込まれている。

#### 〈少子化対策〉

厚生労働省は「少子化対策プラスワン」を示し、2003年を新たな「少子化対策元年」と位置づけた。プラスワンで示された対策の内容については、少子化対策推進本部が立法措置を含む具体的な内容の検討を行い、次世代育成支援対策法案（仮称）をとりまとめ、通常国会に提出するとしている。少子化対策については、一定規模以上の企業に対し、育児休暇の取得等子育て支援の具体策や数値目標を盛り込んだ行動計画の作成を求める形での検討が進められている。そのほか、市町村行動計画、都道府県行動計画の検討も進んでおり、立法措置としては、児童福祉法の改正で対応することになる。

## ● 社会保障予算の動向

#### 〈社会保障関係費の位置付け〉

2003年度予算案における社会保障関係費は、18兆9,907億円、対前年度比7,139億円の増加となった。一般会計が+0.7%、政策的経費である一般歳出が+0.1%、ともにわずかな伸びにとどまったのに対して、社会保障関係費は+3.9%の大幅な伸びとなっている。47兆5,922億円の一般歳出中、社会保障関係費の占める割合は39.9%と、ほぼ4割である。また、厚生労働省予算案は19兆3,787億円で対前年度増加額は7,103億円、3.8%の伸びとなっている。一般歳出に占める厚生労働省予算の割合は40.7%に達している。

厚生労働省は、2003年度予算の柱を、①次世代の育成を支援する少子化対策の推進、②国民の健康を守るための食品安全対策の整備、③新たな挑戦や再挑戦がしやすい労働市場の実現、④人間力の向上を目指した人材育成の推進、⑤多様な働

き方を可能とする労働環境の整備、⑥活力があり、安心できる高齢社会の実現、⑦障害者の自立・社会参加の推進と良質な福祉サービスの提供、⑧質の高い医療の確保等のための施策の推進、⑨科学技術の振興及び産業の国際競争力の強化、⑩各種施策の推進と説明している。

## 1 少子化対策

2003年度厚生労働省予算の第1の柱は少子化対策の推進である。地域における子育て支援体制の強化（市町村地域子育て支援推進強化事業の創設、子育て短期支援事業の拡充、地域子育て支援センターの整備）、児童の健全育成事業の推進、ファミリー・サポート・センターの設置促進、シルバー人材センターによる子育て支援事業の創設などの地域社会を通じた子育て家庭支援の拡充に2,126億円、保育所の待機児童ゼロ作戦の推進（保育所の受入れ児童数の増大、送迎保育ステーション事業の拡充、家庭的保育事業の充実）、特定保育事業（親の就労形態の多様化に伴う子どもの保育需要の変化に対応するため、3歳児未満を対象に週に2、3日程度、または午前か午後のみに必要なに応じて柔軟に利用できる保育サービス）の創設、多様な保育サービスの提供（延長保育の推進 10,000か所→11,500か所、休日保育の推進 450か所→500か所、一時保育の推進 3,500か所→4,500か所）などの多様な保育サービスの充実に4,855億円、子育て生活に配慮した働き方の改革に78億円、子どもの健康の確保と母子医療体制等の充実に47億円、児童虐待防止対策の充実など子どもや家庭の安心・安全の確保に62億円、母子家庭等自立支援対策の展開に2,700億円が計上されている。なお、児童扶養手当については、2002年の物価下落分の改定を行うが、実施時期は2003年10月としている。

## 2 食品安全対策

大手食品メーカーの信頼のブランドが消え去

り、輸入食品から高い濃度の農薬が検出されるなど、食に対する不安が膨らんでいる。食の安全に対する信頼を取り戻すため、厚生労働省は「食品安全対策」を2003年度の重点施策の1つに位置づけている。食品衛生法の抜本的改正とともに、予算措置として、輸入食品の安全対策強化に10億円、健康食品等に関する安全確保体制の充実に6,500万円を計上して、残留農薬基準の整備、食品添加物の安全性確認の徹底などを進めるとしている。

## 3 雇用失業対策

失業等給付の受給者実人員は1992年度には57万人だったものが、2001年度には111万人とほぼ2倍となり、1994年度からは支出が収入を上回る状況が続いている。その穴を埋めたのは雇用保険の積立金であった。積立金残高は1993年度の4兆7,527億円をピークに年々減り続け、2002年度には1,448億円（予算ベース）にまで激減した。このペースで行けば、2003年中に積立金が枯渇する。

厚生労働省は制度の安定的な運営を確保するため、2003年度に給付と負担の見直しを行うとしている。まず、給付に関する見直し案の主な内容は、①高賃金層の基本手当の給付率・上限額の引下げ（給付率は60%を50%に、上限額は10,608円を8,040円に）、②所定給付日数の見直し（日数をフルタイム労働者とパートタイム労働者で統一するとともに、35～44歳で雇用保険加入期間が10年以上の倒産・解雇等による離職者については30日の給付日数増）、③就業促進手当（仮称）を創設し、支給残日数を3分の1以上残して常用以外の早期就業をした者に対し、基本手当日額の30%を賃金に上乘せして支給、④教育訓練給付の給付率・上限額の引下げ（給付率は80%を40%に、上限額は30万円を20万円に）、⑤高齢者雇用継続給付の支給要件厳格化・給付率引下げ等となっている。

負担に関する見直しについては、厚生労働省は当初、1.4%の保険料率を値上げする構えであった。しかし、「デフレ下で労使双方への影響が深刻だ」として与党からも反対の声が上がったため、2002年度補正予算で、一般財源から2,500億円を拠出して「早期再就職者支援基金事業（仮称）」を創設し、雇用保険で賄うべき部分を一部肩代わりさせることとなった。2003、04度の雇用保険料率は現行と同じ1.4%に据え置かれ（2005年度から1.6%とする）、この結果、雇用保険国庫負担金の伸びを500億円分圧縮し、850億円にとどめることができるとしている。2003年度予算では負担金全体では5,348億円を計上している。

#### 4 年金物価スライド、介護保険、障害者基本計画等

政府は、①2003年度の年金額等物価スライドを2002年物価指数下落分のみ改定とする、②介護報酬の見直しの改定幅を-2.3%にするとした。

2003年度の年金額等物価スライドの特例措置については、厚生労働大臣が「今年は過去3年間とは異なり、現役世代の賃金の低下傾向が明らかになっている。高齢者等の生活に配慮しつつも、保険料を負担する現役世代との均衡を考慮する必要がある。こうした現下の状況にかんがみ、年金等の物価スライドについて、特例措置として、2002年の物価下落分で改定を行うこととした」とし、財務大臣がこれを了承したものであ

る。自動物価スライドの仕組みのなかで、マイナスの物価スライドを実施するのは今回が初めてとなる。2002年の物価下落は、-0.9~1.0%の見込み、物価スライドによる年金額の影響は、-0.9%の場合、厚生年金の標準的な年金額（夫婦2人分の基礎年金額を含む標準的な年金額（23.8万円））で月額約2,140円の引下げ、国民年金の夫婦の年金額（夫婦2人分満額（13.4万円））で月額約1,200円の引下げの減額幅となる。

また、介護保険法施行後初めてとなる介護報酬の改定については、全体としての改定幅を-2.3%とし、このうち施設分平均は-4.0%、在宅分平均は+0.1%とするとした。改定幅をめぐっては、物価や賃金の下落、サービスの質の向上の必要性、保険料の上昇を可能な限り抑制する必要性等を総合的に勘案したとしている。

なお、2003年度から支援費制度が導入される障害者施策については、新たな「障害者基本計画」を決定し、今後10年間の障害者施策に関する政府の基本姿勢を明らかにした。また、障害者施策推進本部会合で重点施策実施5か年計画が決定され、在宅サービスの整備目標として、ホームヘルパーを約60,000人確保すること、ショートステイを約5,600人分、デイサービスを約1,600か所整備すること等、基本計画前半の5年間の施策推進を図る数値目標が設定された。

（こばやし ひとし・はせ あきひろ）



## Ⅲ 「構造改革」なき公共投資

江川 雅司

駿河台大学経済学部教授

### ● 2003年度公共投資予算の特徴

現在、非効率（無駄）な公共投資（以下公共事業関係費及びその他施設を指す）を削減することで財政支出を減らす替わりに、減税を実施することで日本経済活性化を図るべきとの主張がある。また、少子・高齢化社会の到来に備えて福祉政策を充実するため、その財源を公共投資の削減で賄うべきであるという主張もある。これらの主張の背景には、従来から実施してきた公共投資が、必ずしも効率的に利用されていないのではないかという疑念がある。これらの疑念は、生産性の低い道路、港湾等への過剰な資金配分によって、GDPに占める公共投資の比重が先進諸国の中でも図抜けて高い（例えば、OECDデータによればアメリカ、イギリス、フランス、ドイツのその比率はほぼ1.5%から3.0%の間にあるが、日本は6%台）ことから発生していると思われる。

日本の公共投資の比重が高い理由として、次の3点が考えられる。第1の理由は、戦後の日本の社会資本が先進諸国に比べて貧弱であったことによる。次いで第2の理由は、日本の経済成長政策の手段として公共投資の充実が優先的に用いられてきたことによる。そして第3の理由は、公共投資が地域活性化や失業対策事業の手段として利用されてきたことによる。これらの理由は、戦後の日本経済・財政を考慮すれば肯定することのできる理由

である。しかし、日本経済が成熟社会に到達した今日では、もはやこれらの理由は成り立ちにくく、これまでの公共投資政策は転換の岐路に立たされているといえる。今後は、1998年に導入されている「再評価システム」のより一層の充実というまでもなく、社会全体として成功した公共投資の社会的便益が失敗した公共投資の社会的損失を上回るような政策を重要視する費用効果分析の評価システムの充実が急務となる。

以上のような現状等を踏まえて、2003年度公共投資関係予算は、政府の「歳出改革加速」というスローガンのもと無駄を徹底排除し、持続可能な財政構造への転換を試みた予算編成であるとされている。具体的にいえば、公共投資関係費と義務的経費の概算要求基準枠を再度見直して生じた削減額を、弾力的財政運営に資する裁量的経費の財源にシフトしている点が、大きな特徴の一つといえる。この結果、公共投資関係予算は8兆9,117億円（前年度予算9兆2,525億円）、対前年度3,408億円の減少（3.7%減）となっている。

次いで、2002年度の公共投資関係予算は7分野への重点化（①循環型経済社会の構築など環境問題への対応、②少子・高齢化への対応、③地方の個性ある活性化・まちづくり、④都市の再生、⑤科学技術の振興、⑥人材育成、⑦教育・文化及び世界最先端のIT国家の実現）であったのに対し、2003年度のそれは、更なる投資効率を考慮して、とりわけ4分野（①人間力の向上・発揮：教育・文化・科学技術・情報技術、②個性と工夫に満ちた魅力ある都市と地方、③公平で安心な高齢化社

会・少子化対策、④循環型社会の構築・地球環境問題への対応)へ重点化し、配分にある程度のメリハリをつけた点も1つの特徴といえる。ちなみに、2003年度の公共投資関係費(8兆9,117億円)に占める重点化4分野(6兆8,798億円)の比率は約77%である。しかし、この重点化4分野は、実質的内容から判断して先の重点7分野を再構築しただけとの見方が強い。その根拠は、後述するように省庁別・事業別シェアがほとんど不変のままであるといった点にあり、妥当な指摘といえよう。

そして最後に、公共投資関係予算の特徴として、道路特定財源の見直しと国庫補助負担事業の見直しの2点をあげることが出来る。前者では、厳しい財政状況の下、納税者の理解を得つつ、現行の暫定税率を延長するとともに特定財源の用途の多様化がその特徴といえる。この見直しによって、総額約3,500億円が、新たな分野(①本州四国連絡橋公団の債務処理:2,245億円、②地方への税源移譲:930億円、及び③用途の拡大:400億円)に活用される見込みである。一方、後者では、①「事務・事業の在り方に関する意見(2002年10月30日の地方分権改革推進会議)」における国と・地方の役割分担の見直し等を踏まえ、対象事業の重点化、採択基準の引き上げ等の制度的見直しが行われるとともに、公共事業関係の国庫補助負担金2,625億円の削減(対前年度比5.6%減)、②地方の自主性を活かした事業の推進を図る観点から、新たに市街地再開発事業を統合補助金とするなど7事業についての新規統合補助金の創設が意図されている。

## ● 公共事業関係費の規模と枠組み ―

一方、その他施設費を除いた2003年度公共事業関係費予算は、「経済再生と歳出改革」として、前年度に引き続き「景気政策と財政再建」の両面を

念頭に置いて、8兆971億円が計上されている。この予算規模は、前年度予算規模よりも3,268億1,900万円の減額(対前年度比3.9%減)である(表参照)。この減少率は、一般会計規模の0.9%増から判断すると、かなり厳しい数値といわざるを得ない。ただ、政府は、都市の再生や地方の活性化など、民間活力の顕在化、雇用創出に資する分野に重点化することをねらいとし、①大都市圏拠点空港整備、②3大都市圏環状道路整備、及び③都市環境整備など投資効率の高い分野への重点配分を目指した予算配分をしていると主張している。

これらの点は、「歳出削減加速」に配慮していると同時に「投資効率を踏まえた効率的歳出配分」の結果である。具体的には、公共事業の見直しにより、治山治水対策事業費(▲4.7%)、道路整備事業費(▲6.6%)、港湾空港鉄道等整備事業費(▲2.3%)、下水道・廃棄物処理等施設整備費(▲5.7%)、農業農村整備事業費(▲4.9%)、森林水産基盤整備事業費(▲2.1%)など大部分の費目が削減されている。他方、先述した重点4分野を含む費目として、住宅都市環境整備事業費(2.3%増)が増額され、重点的予算配分がなされているかに見受けられる(表参照)。政府が、雇用や民間需要の拡大に役立つ事業への重点的配分を掲げ、メリハリをつけた重点的予算配分を編成したと主張しているが、果たしてそういえるだろうか。公共事業の省庁別・事業別シェアは、前年度とほとんど不変のままであるといった観点から考えると、必ずしもそうはいえないのではない(図参照)。省庁や局間の縦割り構造は依然と根強く残っており、メリハリをつけた予算配分は十分な機能を果たす条件整備にはまだ程遠いものとなっていると考えざるを得ない。

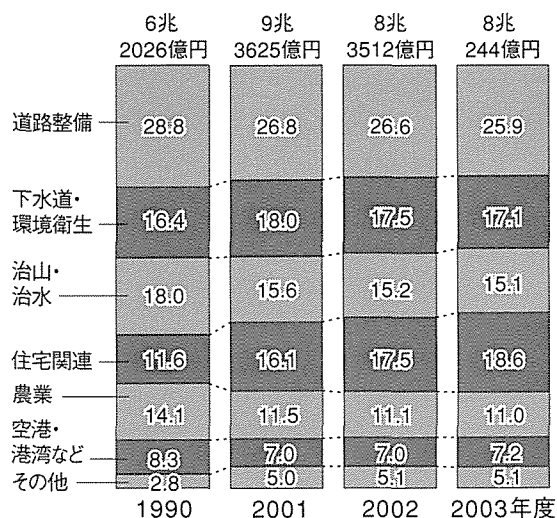
ちなみに、2003年度公共事業(災害復旧費を除く)の事業別シェアは、道路整備(▲0.7%)、下水道・環境衛生(▲0.4%)、治山・治水(▲0.1%)、住宅関連(1.1%増)、農業(▲0.1%)、空港・港湾など(0.2%増)、及びその他(0.0%)である。

表 2003年度 公共事業関係費の内訳

(単位：百万円)

事 項	前年度予算額 (当初) (A)	2003年度 概算額 (B)	比較増▲減額 (B-A)	伸 率
(公共事業関係費)				%
1. 治山治水対策事業費	1,271,080	1,211,922	▲ 59,158	▲ 4.7
2. 道路整備事業費	2,225,282	2,079,278	▲ 146,004	▲ 6.6
3. 港湾空港鉄道等整備事業費	588,509	574,862	▲ 13,647	▲ 2.3
4. 住宅都市環境整備事業費	1,461,499	1,494,682	▲ 33,183	2.3
5. 下水道水道廃棄物処理等施設整備費	1,457,487	1,374,309	▲ 83,178	▲ 5.7
6. 農業農村整備事業費	924,170	878,880	▲ 45,290	▲ 4.9
7. 森林水産基盤整備事業費	378,618	370,574	▲ 8,044	▲ 2.1
8. 調 整 費 等	44,586	39,905	▲ 4,681	▲ 10.5
小 計	8,351,231	8,024,412	▲ 326,819	▲ 3.9
9. 災害復旧等事業費	72,674	72,674	0	0.0
計	8,423,905	8,097,086	▲ 326,819	▲ 3.9

図 公共事業の分野別配分の推移 (数字は%)



注：災害復旧費を除く一般公共分。1990、2001、2002年度は政府案ベース。2003年度は財務省原案ベース。

出所：「読売新聞」（朝刊）2002年12月21日付。

他方、一般会計歳出総額に占める公共事業関係費の比率は9.9%であり、前年度（10.4%）よりも0.5ポイント下落している。これは、先にも指摘したように公共事業関係費の伸び率が下落しているが、分母である一般会計歳出の伸び率が、前年度よりも0.7%上昇していることによる。近年の一

般会計歳出総額に占める公共事業関係費の比率の傾向線を考えると、ここでも先の点と同様に下方傾向の様相がみられる。この点は、経済成長至上主義から経済安定政策至上主義への転換にともなって、一般会計の伸び率に比べて公共事業関係費の伸び率が小さくなっていることによるといえよう。

## ● 公共事業予算と景気政策

公共事業関係費予算の一般会計歳出に占める比率は、近年確かに下落傾向を見せている。公共事業関係費が戦後の経済成長に大きく貢献してきたことはいまでもないが、近年の自由化・国際化などによる経済のボーダレス化によって、現実の乗数値は理論上のそれよりもかなり小さくなり、常に景気対策の主役を担ってきた公共事業の景気政策への効果に限界がきていると指摘されている。例えば、1990年以降のアメリカの国内総生産に占める公共投資の比率が2%弱であるが、我が国のそれは3倍にあたる6%前後で推移している。他方、1990年から2001年の我が国の実質経済成長率は平均1.6%で、アメリカの平均3.0%に及んでいない点からも理解できる。公共投資以外で国内需要の拡大を促す政策が急務となる。

政府は、2003年の1月から3月までの2002年度補正予算（補正額2兆4,590億円と税収不足2兆5,400億円を合算した約5兆円規模の公債発行額のうち、1.5兆円の公共投資追加と1.5兆円の雇用対策などの安全網強化が景気政策関連と考えられる）と2003年度予算とを併せた15ヶ月予算を編成し、一体とした切れ目のない運用をすることを予定している。この15ヶ月予算を通して、政府は、①民需誘導効果の高い分野への公共投資の重点化や②新規事業創出に繋がる研究開発分野などへの重点配分などを実施する一方、1.8兆円の先行減税（例えば、研究開発・設備投資減税、相続税・贈与税の一体化など）を実施し、設備投資の増加、消費の増加、及び住宅投資の増加に刺激を加え、最終的に民間消費・民間投資の拡大によってデフレの抑制・民需主導の持続的経済成長への政策を促そうとしている。

しかし、公共事業費の裏付けである主要資金

調達手段は、1966年度以降ずっと建設国債に依存している。したがって、2003年度の建設国債6兆4,200億円（公債発行総額36兆4,450億円の17.6%に相当）は、公共事業関係費8兆971億円の79.3%に相当する。ただ、建設国債発行額は1989年度と同一規模であり、最近では過去最小の数値となり、一方では特例国債の発行額が非常な勢いで膨張していることは、財政状況が一段と予断の許さない状況になっているものといえる。

## ● 公共事業と財政効率・投資効率

公共事業には、投資の非効率性や長期事業の社会経済情勢の変化に対応していないなどの批判がある。この批判に対して、政府は1998年度より「再評価システム」（いわゆる「時のアセスメント」）を導入し、また1999年度より各省庁で事業の各段階ごとに事業評価システムを整備し、公共事業の効率性・透明性の確保を推進している。

また、予算のポイントの1つである財政の効率化・質的改善が図られているか否かは、政府が従来型の公共事業の各分野から少しずつ削減（例えば、2003年度では「2002年度の不要なところから5兆円削り、真に必要なところに2兆円つける」という仕組）し、その削減分から生じた予算を重点化4分野の「都市再生」や「高齢化社会への対応」などに手厚い予算配分をしている点から把握することができる。政府が投資効果（効率）の高い事業に重点配分をしたと説明しているが、都市に近い河川の改修など「都市再生」の名目で予算要求をしている省庁もあり、投資効果の高い事業に重点化した予算配分となったかどうかの疑問は残る。ただ、「都市再生」関連の事業では、関西国際空港など大都市圏拠点空港整備が34.7%、圏央道など三大都市圏環状道路が

11.2%といったように大きな伸びを確保した事業については評価に値する。

いずれにしても、政府は、2000年の省庁再編を契機として取り組んできた縦割り行政の弊害をなくし、複数の省庁と連繫できる事業を多く盛り込み、財政効率を高める政策を意図してきた。しかし、今年度の公共事業予算編成をみる限り、各省庁が重点分野からいかに予算を引き出すかに焦点を当て、縦割り行政の色彩は依然と強く残っている。ただし、今年から財務省は、各省庁の予算執行に無駄がないかを調査し、その結果を次年度の予算査定に反映させる試みをスタートさせている。この点は、諸外国の例でも、政策の結果を事後評価し、経済効果が高く効率の良い事業に予算を手厚くする傾向が強まっている。我が国の予算額の査定が、政治力に歪められることなくコストと便益双方に意識した政策評価をより一層展開しない限り、旧来型のシェア踏襲体質の改善はありえない。同時に、内閣府が、「政策調整システム」の機能を活用し、関係省庁間の意思統一、つまり縦割り行政の弊害をなくし、的確に且つスピーディーに決断できる機構整備が急務となる。

要な課題である。また、効率的な公共事業を選別・遂行する際、「政策評価法」などを用いて、公共事業の有効性を吟味し、公共事業を計画的に削減し、可能な限りPFI（事業の民間委託を手段とする社会資本整備）などの手段に切り替えて「安価な政府」の実現を図ることが急務である。

次いで第2に、今年度と同様に今後も無駄な公共事業にメスを入れ、投資効率を考慮し、緊急度の高い公共事業を重点化する「スクラップ・アンド・ビルド」の手法を用いて、公共事業の効率化を図る必要がある。それには、「受益」と「負担」を考慮した公共事業全体の投資効率を高めることが急務である。

いずれにしても、いま以上に効率的な行財政運営ができる機構整備と、そこでの公共事業の機構改革が望まれる。

(えがわ まさし)

## ● 今後の課題と展望



かくして、2003年度予算から、次の2点が明らかになった。第1に、政府が公共事業予算を前年度よりも3.7%削減し、従来以上の重点化を促している点が指摘され得る。この点は、投資効率から財政再建を促し、重点化することによる経済効果を考慮した政策である。政府の公共事業による景気政策は、総額ではなく効率性を重視した重点配分から高い経済効果を狙いとしているが、デフレ政策として有効か否かの課題は残る。デフレ化での公共事業の最適規模に関する議論は、今後も重



## IV 改革の進まぬ財政投融资計画と特別会計

兼村 高文

明海大学経済学部教授

### 2003年度財政投融资計画の概要——

2003年度の財政投融资計画（以下、財投計画と略す。表1参照）は23兆4,115億円であり、前年度より3兆3,805億円（12.6%減）少ない。これで4年連続前年度減となり、2桁の削減率は3年連続となった。1999年度に比べて約半減し、財投計画が23兆円台となるのは1987年度計画以来16年ぶりである。2001年度に着手された財投改革は、規模ではかなり縮小されてきたことになる。

財投計画の中身をみると、機関別では住宅金融公庫が大幅に削減されたため住宅関連が大きくウェイトを下げ、中小企業関連も国民生活金融公庫が2桁の削減でウェイトを落としたが、その他の銀行や道路公団、福祉事業団等は1桁台の増減であるためそれほどの変化はみせていない。地方へは引き続き地方財政の悪化を考慮して前年度並を計上している。

また、財投計画を小泉内閣が掲げる重点施策からみると、①「構造改革に資する分野への重点化」では、教育では奨学金の拡充を図るため日本育英会向けが2.6%増、都市再生分野では都市基盤整備公団が0.6%と微増であるが増加となっている。②「企業再生・中小企業金融等への対応」では、中小企業関連機関の国民生活金融公庫・中小企業金融公庫それに日本政策投資銀行は減少となっているが、各機関の事業規模は日本政策投資

銀行を除いて前年度同額としており、貸付規模の確保はある程度図られている。そして③「特殊法人等改革への対応」では、廃止が決まっている住宅金融公庫が融資対象戸数の削減などで約2兆8千億円と大きく削減されたが、問題の道路関係4公団や空港公団等は事業規模は縮小するが財投は借換資金が必要なため増えている。なお、帝都高速交通営団、日本下水道事業団、石油公団は03年度から財投機関から外れることになっている。

つぎに、財投計画の原資についてみると、財政融資が19兆4,612億円で相変わらず原資の多くを占め、政府保証がその残りとなっている。財政融資の内訳は、財政融資資金が16兆8,412億円、郵便貯金資金が1兆円、簡保積立金が1兆6,200億円であり、財政融資資金は財政投融资資金特別会計で発行が予定されている財投債（財政融資資金特別会計国債）30兆100億円のうちから充てられるが、同特別会計には資金運用部に預託されていた郵貯等の資金の2分の1程度が経過措置として充てられることになっているため、郵貯等からの資金が計上されている。また政府保証は、財投機関に個別に政府が保証をつけるのであるが昨年度より7千億円余り多い3兆9,056億円が引き受けられている。

さて、財投機関自らの信用で発行する財投機関債が発行されるようになって3年目となる（表2参照）。初年度の2001年度は財投計画の3%程度しか発行予定がなかったが2002年度は10%に増え2003年度は14%を予定している。財投改革の当初は財投機関債の発行は少なく改革の進展に期待がもてなかったのであるが、厳しい財政状況

を映してかどうか徐々に財投機関債の発行が増えてきた。しかし、依然として財投債が30兆円も予定されるなど過去の借り換え分があるにしろ国頼みの資金調達は変わっていないといわざるをえない。財投機関債の発行が最も多く予定されている機関は、前年度と同じく住宅金融公庫であり、次いで日本道

路公団などと続いている。昨年の財投機関債の消化状況は、民間の資金需要の弱さと低金利によりそれほど問題なかったが、今後、景気の好転があれば財投機関は市場から本格的な選別を受けることになる。財投機関は一層の経営改善とディスクロージャーが求められる。

表1 2003年度財政投融资計画の概要

(億円)

区 分	2002年度計画	2003年度計画	伸率
〈使 途〉			
1. 住宅関連機関	58,617	29,948	-48.9
住宅金融公庫	49,669	20,947	-57.8
都市基盤整備公団	8,948	9,001	0.6
2. 中小企業関連機関	49,112	43,610	-11.2
うち国民生活金融公庫	35,300	30,500	-13.6
中小企業金融公庫	13,712	13,010	-5.1
3. その他公庫・銀行	25,922	24,538	-5.3
うち国際協力銀行	12,872	11,908	-7.5
日本政策投資銀行	9,100	9,050	-0.5
4. その他の公団・事業団等	42,949	43,809	2.0
うち日本道路公団	21,180	22,130	4.5
首都高速道路公団	4,621	4,690	1.5
社会福祉・医療事業団	3,590	3,833	6.8
阪神高速道路公団	3,578	3,704	3.5
日本育英会	2,219	2,276	2.6
5. 地 方	91,320	92,210	1.0
地方公共団体	76,000	76,900	1.2
公営企業金融公庫	15,320	15,310	-0.1
合 計	267,920	234,115	-12.6
〈原 資〉			
財政融資	235,721	194,612	-17.4
財政融資資金	210,021	168,412	
郵便貯金資金	9,800	10,000	
簡易生命保険資金	15,900	16,200	
政府保証債	31,832	39,056	22.7
政府保証国内債	24,902	31,862	
政府保証国外債	6,930	7,194	
産業投資特別会計	367	447	21.8
原 資 合 計	267,920	234,115	-12.6
財投機関債	27,072	33,799	24.8

表2 財投機関債の発行予定

(億円)

財投機関名	2002年度	2003年度
住宅金融公庫	6,000	8,500
日本道路公団	4,000	5,100
商工組合中央金庫	2,832	3,319
公営企業金融公庫	2,200	3,000
国民生活金融公庫	2,000	2,400
中小企業金融公庫	2,000	2,000
日本政策投資銀行	2,000	2,400
国際協力銀行	2,000	2,400
帝都高速度交通営団	690	—
日本育英会	560	560
都市基盤整備公団	500	900
新東京国際空港公団	350	413
首都高速道路公団	300	500
その他	1,640	2,707
合 計 (機関数)	27,072 (24)	33,799 (23)

## ● 進展なき特殊法人等改革と財投計画

昨年予算分析のこの章では財投計画と特殊法人改革について述べた。道路公団や石油公団など先行改革7法人を廃止民営化することが決まり、小泉内閣の実行力が評価されたところであった。しかし、昨年1年間をとおして、特殊法人改革は以前ほどの進展はみられなかったように思われる。改革へのアゲンストの猛烈な風に首相の意気込みが萎えたのかもしれない。例えば、内閣の第三者機関として首相自ら人選した道路公団民営化委員会は、改革が期待できるような委員が採用されたものの民営化に慎重な委員長は答申の取りまとめ段階で辞任することになり、さらに道路族議員は“結論は国会でだすのだから素人”の出る幕では

ない”と公言する始末である。こうした事態に小泉首相は金融再生の問題も含めて、結論を待って対処するとし、重要問題はそれぞれの委員会等に“丸投げ”されたままと評され、改革断行内閣の看板はすでに下ろされた感さえ抱かせてきた。

また総論でもまとめられているように、2003年度一般会計予算にしても経済再生と財政再建の「二兎追う」内容には程遠く、構造改革が不徹底であるため経済再生の妨げとなるという悪循環にさえ陥っている。個別の改革手法を都合よく導入して構造改革と称しても成果は上がるどころか構造上の矛盾は増すばかりである。わが国の経済財政は、非常に厳しい局面にあることは国民だれもが認識している。しかし、中途半端に「二兎追う」とどちらにも逃げられてしまうのである。

ここで、特殊法人という視点から再度、構造改革の問題を考えてみよう。特殊法人の改革については、首相を本部長とする行政改革推進本部で公

税制制度改革などとともに重点的に進められてきた。特殊法人は現在77ありこれに認可法人の81を加えた158法人を改革の対象としているのであるが、特殊法人のうち国民が関心の高い道路4公団、石油公団、住宅金融公庫、都市基盤整備公団の7法人はすでに5年以内の廃止民営化が決定された。また国民生活センターや国債協力事業団など認可法人を含め42法人は2003年度から順次独立行政法人に移行することも決まっている。日本下水道事業団、帝都高速度交通営団など7法人は民営化されることになる。これらの特殊法人等は、戦後復興期から高度成長期にかけて設立されその当時としては有効に機能し役割も果たしてきたが、行革大綱にも述べられているように、事業の意義が薄らいだものや民間と競合し民業を圧迫するものもある。しかし道路4公団の民営化問題をもみても明白なように、族議員による政治的な介入を許すと結局は骨抜きにされてしまう。改革は単なる運営形態の変更で補助金もルートを変えただけで実質的には無償の資金が提供され続けることになる。そして積み重ねられた債務は、最終的には税金で返済するという結末は国鉄改革で思い知らされている。本四連絡橋の膨大な債務もやがて地方税からも負担が求められそうである。これ以上

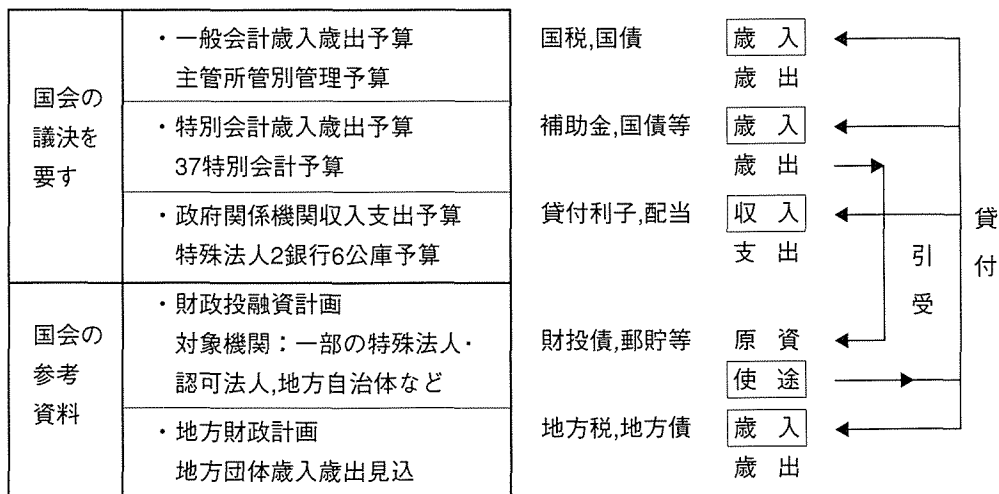
債務を増やさないためにも責任ある改革が急がれるところである。

最後に、2003年度予算で特殊法人等向けの財政支出をみておこう。総額は3兆312億円が計上されている。前年度予算が4兆1,565億円であったから1兆1,253億円の減額である。削減額の大きな法人は、新エネルギー・産業技術総合開発機構が1,055億円(削減率42%)、国際協力事業団が1,044(同59%)、宇宙開発事業団が955億円(同48%)などとなっている。ただし、2003年度は前述のように独立行政法人へ移行して設立する法人があり、これにともなう財政支出が8,857億円計上されているため、この分を差し引くと実質的には2,396億円の減額にすぎないことになる。

### ● 複雑な特別会計予算・政府関係機関予算

財投計画はその規模が膨らむにつれて「第二の予算」といわれてきた。財投計画はピークでは一般会計予算の6割に迫る規模にまで膨れこう呼ばれてきたのであるが、実質的にも市場経済に大き

図1 国の予算区分と特徴



く関わりインパクトを与えてきた。

国の一般会計予算は、特別会計予算および政府関係予算とともに国会に提出され議決を経ることによって成立する。しかし財投計画「第二の予算」は、国会に提出されるが参考資料であって議決の必要はない(図1参照)。財投計画が国会に提出されはじめたのは1953年からであるが、当時はその規模は一般会計予算の3割程度でしかなかった。これに対し特別会計はすでに現在と同じ40近くを数え予算規模も一般会計の約2倍に達し、政府関係機関予算も一般会計と同じほどの規模があった。その後、財投計画は公団、公庫等への融資事業が拡大し、特別会計は住宅や生活環境関連の事業会計が規模を膨らませたのに対し、政府関係機関は政策金融を主体に増えることなく相対的なウエイトは小さくなった。

予算は単一予算を原則としながらも、財政法で特別会計予算の設置を必要に応じて認めているため、戦前から多くの特別会計が設けられてきた。特別会計は、特定の事業を行う場合などに一般会計の歳入歳出とは区分して設置するのであるが、ここには一般会計からの繰入繰出があり、また国債の発行も可能であるし財投から貸付もされている。また政府関係機関は財投機関でもある特殊法人の銀行と公庫で、ここにも一般会計から

出資や補助金が出され財投からの貸付がある。いまや特別会計は交付税や国債の整理事業を除いて道路事業や保険事業だけでも一般会計予算を上回る。すなわち国の財政活動は、一般会計に示されているのではなく、特別会計、政府関係機関それに財投計画を含めてみなければわからないことになる。ところが会計相互に資金の出し入れがあるため、単純な合計ではその活動規模は計れない。また国債も一般会計でのみ発行されるのではなく、特別会計でも交付税特別会計や国債整理基金特別会計でも発行される。

こうしてみると、財政活動は錯綜して外からは非常に分かりにくいものになっているといえよう。一般会計だけをとって論じても財政は語れない。国債の発行を30兆円に押さえるといっても、特別会計の発行は議論されない。いわゆる“隠れ借金”という奇妙な言葉が生まれるのである。予算が形骸化し財政のコントロールが国民から分からないところで操作されている。一般会計以外にこれほど多くの会計を持っている国は他に例をみない。財投計画は徐々に縮小され、特殊法人もようやく整理されつつあるが、まだ規模も大きい特別会計、それに政府関係機関を含めて財政構造改革を考えていかなければならないであろう。

(かねむら たかふみ)



## V 歳出抑制と財源改革先送りの地方財政対策

浅羽 隆史

白鷗大学法学部専任講師

標とされている。そのため、2006年度までの4年間に、3兆円程度規模を縮減することになる。

### ● 地方財政計画は2年連続減少

2003年度政府予算案とともに発表された地方財政収支見通しによると、2003年度の地方財政計画は総額86.2兆円で、2002年度と比べ1.4兆円、1.5%の減額となる見込みである。総額の減額は、2年連続である。また、公債費等を除く一般歳出は69.7兆円となり、昨年度に比べ2.0%減、4年連続の減額となる。

2003年度の地方財政収支見通しは、2002年6月に発表された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」（以下、「骨太の方針2」）に強い影響を受けている。「骨太の方針2」では、改革と展望の期間中（2006年度まで）に、「真の地方財政の自立を目指す」ことが謳われている。

そして、「骨太の方針2」を受けて発表されたいわゆる「片山ビジョン」（2002年8月）や、「三位一体の改革について」（2002年11月）などにおいて、2006年度までの歳出抑制目標が公表されている。そこでは、まず給与関係費について、定員の計画的減員と増加の抑制により、4年間で公務員を4万人以上削減する。また、一般行政経費等（地方単独分）については、さまざまな経費の自然増が見込まれるなか、2002年度の水準を上回らないようにする。さらに、投資的経費のうち地方単独事業は、景気対策による上積みが行なわれた以前の1990・91年度の水準に戻すことが目

### ● 投資的経費は抑制

2003年度の地方財政収支見通しでは、歳出面について、2006年度までの抑制目標の達成にあたり、実行初年度としての位置づけが色濃く出ている。

歳出の主要項目をみてみよう（表参照）。まず給与関係費は、定員を1万人程度純減させることにより、前年度比1.1%の減額が予定されている。また、一般行政経費等（地方単独分）についても、0.3%とわずかながら2002年度を下回っている。

投資的経費（地方単独事業）は、前年度比5.5%のマイナスである。しかもその減少幅は、国の公共投資関係費（公共事業関係費＋その他施設費）の減少幅3.7%を上回る。これで投資的経費（地方単独事業）は、4年連続の減額となる。

仮に、この減少幅が各自治体の予算に直接反映されるのであれば、景気への悪影響を心配する必要がある。しかし実際には、地方財政計画が各自治体の予算の動きを後追いしているに過ぎない。2003年度地方財政収支見通しで示された投資的経費（地方単独事業）の金額14.9兆円は、2000年度決算の11.9兆円と比べても依然として高い（図参照）。実際の各自治体の投資的経費（地方単独事業）は、2000年度決算においてすでに、1990・91年度の水準（地方財政計画で12～13兆円）まで戻っている。

表 地方財政収支見通し

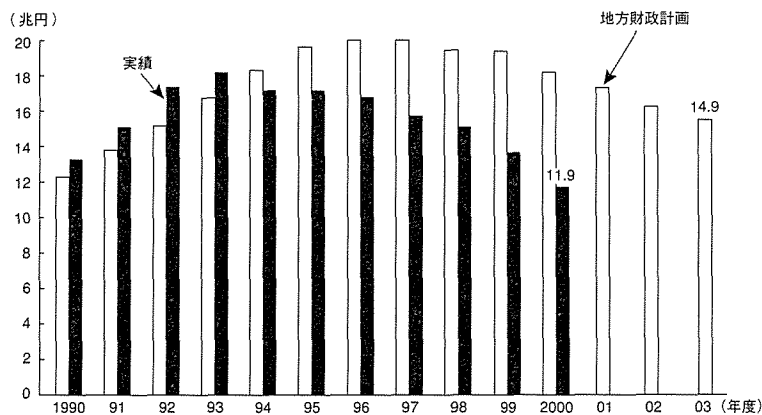
(単位: 億円 %)

	2003年度見通し		2002年度	伸び率(a/b)
	(a)	(うち地方財政対策分)	地方財政計画(b)	
歳出	給与関係	234,500程度	—	236,998 ▲ 1.1程度
	一般行政単独	111,800程度	—	112,222 ▲ 0.3程度
	公債費	137,700程度	—	134,314 2.5程度
	投資単独	148,800程度	—	157,500 ▲ 5.5程度
	公営企業繰出金	32,100程度	—	32,177 ▲ 0.4程度
	その他	197,200程度	—	202,455 ▲ 2.6程度
	総額	862,100程度	—	875,666 ▲ 1.5程度
歳入	地方税	321,725	(1,250)	342,563 ▲ 6.1
	地方譲与税	6,939	—	6,239 11.2
	地方特例交付金	10,062	(10,062)	9,036 11.4
	地方交付税	180,693	(80,763)	195,449 ▲ 7.5
	地方債(除く臨対債)	92,022	(25,344)	94,232 ▲ 2.3
	臨時財政対策債	58,696	(58,696)	32,261 81.9
	その他	191,963程度	—	195,886 ▲ 2.0程度
総額	862,100程度	(176,115)	875,666 ▲ 1.5程度	

注: 地方交付税の地方財政対策には、交付税率引き上げ分の3,463億円、一般会計加算の57,365億円、交付税特会借入金の19,935億円が含まれる。

資料: 財務省『平成15年度総務省予算のポイント』

図 投資的経費(地方単独事業)の推移



資料: 総務省編『地方財政白書』(各年度版) 財務省印刷局

このほか、公営企業繰出金なども前年度より減額されている。こうしたことから、2006年度の歳出の抑制目標達成へ向けて、2003年度は着実にその歩みを始めたとみて間違いない。

主要項目のなかで唯一増加しているのが、公債費である。金利は依然として低く、利払費負担はそれほど重くならないものの、元償還金が増大している。今後、例え低金利が続いたとしても、1990年代における地方債の大量発行の影響で、当分の間は元

金償還金が増大する。そのうえ、もしも金利が上昇した場合、他の歳出項目で厳しい抑制を行なっても、歳出全体が膨張する恐れは強い。

### ● 財源不足が拡大

歳出が抑制基調にある一方、歳入面では厳しい

状況が続く。そのため、地方財政対策の必要な財源不足額は、合計17.6兆円にのぼる。これは、2002年度に比べ24.8%の大幅な増加である。

財源不足額の内訳をみると、まず通常収支財源不足が13.5兆円、恒久的減税（1999年度改正）の影響分が3.2兆円ある。それに加え、2003年度に新たに生じた先行減税の影響分と国庫補助負担金見直し分がそれぞれ0.7兆円、0.2兆円にのぼる。

財源不足のうち、先行減税分以外は、今後財源がもたらされる見込みがごく一部を除きついていないものばかりである。財源不足は本来ゼロが望ましいものであり、「骨太の方針2」でも「できるだけ早期にこれを解消」することを謳っている。しかし、2003年度に膨張しているということは、抜本的な地方財政改革が求められているにもかかわらず、依然としてそれが進んでいないことに他ならない。

財源不足の対策（地方財政対策）をまとめると、次のようになる。まず、一般会計から交付税及び譲与税配布金特別会計（以下、交付税特会）に繰り入れるものとして、地方特例交付金1.0兆円、地方交付税の一般会計加算（法定分＋特例）5.7兆円、交付税率引き上げ0.3兆円である。また、国税からの税源移譲として、地方たばこ税の増収0.1兆円があげられている。さらに、交付税特会の借入金が2.0兆円、建設地方債である財源対策債と減税補てん債が2.5兆円、赤字地方債である臨時財政対策債が5.9兆円となっている。

## ● 地方交付税と臨時財政対策債は増額

歳入の主要項目をみると、まず地方税の減収が目立つ。前年度対比で2.1兆円、6.1%の減収となっている。税も区別内訳をみると、軽自動車税や各種均等割等を除く多くで、減収となっている。なかでも、市町村税の最大税目である固定資産税の減収が大きい。固定資産税は、3年に1度評価替えが行なわれ

る。2003年度はその年にあたり、3年間の評価の下落分が反映され、固定資産税の減収につながる。

景気の低迷による所得課税の伸び悩みのほか、先行減税による減収も影響している。法人所得課税の減税などによって、2003年度の地方税は0.2兆円の減収が予定されている。

地方交付税は、前年度比で地方税よりも減額幅が大きく、7.5%減となっている。ただし、地方交付税については、臨時財政対策債による代替分を考慮する必要がある。2002年度において地方交付税と臨時財政対策債の合計は、22.8兆円であった。2003年度見通しでは、臨時財政対策債は5.9兆円であり、地方交付税と合計すると23.9兆円にのぼる。そのため、地方交付税と臨時財政対策債の合計でみると、5.1%増額している。

地方債については、臨時財政対策債を含めると15.1兆円にのぼり、2002年度比19.2%と大幅な増額である。しかし、臨時財政対策債を除いてみると9.2兆円で、前年度比2.3%減額している。これは、投資的経費（地方単独事業）の減額を受けてのものである。

地方特例交付金は、地方財政対策の拡大に伴い、11.4%と大幅な伸びを示している。これは、従来の恒久的な減税に関する補てん措置に加え、2003年度実施の国庫補助負担金の一般財源化による減収に対して、地方特例交付金を財源措置に用いていることが大きい。

## ● 通常収支分の特会借入金が解消 —

2003年度の地方財政対策のなかで、注目すべきもののひとつに、交付税特会の借入金が通常収支分について解消されたことがあげられる。本来、2002年度に解消予定だったものの、2002年度は新規国債発行30兆円目標を表面上達成させるため、先送りしていた。

交付税特会の借入金は、いずれ一般会計で負担



すべき性格の「国負担分」と「地方負担分」に分けられる。このうち、「地方負担分」は、交付税特会の枠組みのなか、地方の負担で返済するというもので、債務の責任の所在が曖昧であった。これを解消し、臨時財政対策債の発行によって各自治体を債務者としたことは、評価すべき動きであろう。

ただし、新規の借入金が解消されたのはあくまで通常収支分であり、交付税特会の新規借入金がなくなった訳ではない。先にみた財源不足の原因のうち、通常収支分以外はそれぞれ借入金による財政対策が行なわれている。その合計は2.0兆円で、そのうち国負担分が0.8兆円、地方負担分が1.2兆円となっている。その結果、2003年度末の交付税特会の借入金残高は、国負担分が16.7兆円、地方負担分が31.8兆円、合計48.5兆円となる。

また、臨時財政対策債の元利償還については、基準財政需要額に100%算入されることになっている。つまり、債務の責任の所在は明確になっても、財源面での責任の所在や財源の調達の問題は相変わらず不明確で、抜本的解決に至っている訳ではない。

## ● 「三位一体改革」は事実上先送り

そもそも2003年度には、歳出の抑制や通常収支分の借入金解消などとともに、地方交付税をはじめとする地方財源の抜本的な改革を行なうはずであった。「骨太の方針2」や「片山ビジョン」では、税源移譲（地方税）、地方交付税、国庫支出金のいわゆる三位一体の改革が志向されている。そして、歳出抑制と地方税の充実などによって財源不足を解消し、交付税依存体質からの脱却が謳われている。現行地方財政制度を前提にして、財源面での分権を進めるのであれば、その具体的内容は別として、三位一体の考え方は正しいだろう。

しかし現実には、財源不足が膨張している。また、国税から地方税への税源移譲をはじめとする

地方税の充実も、2003年度地方財政収支見直しではみることができない。国による交付税特会への加算についても、あくまで「特例加算」が上乗せされたにすぎない。2003年度の地方財政対策全体でみても、交付税率の引き上げや法定加算による部分は、ごくわずかである。「特例」による加算ということは、問題解決の先送りを意味する。

財源面での数少ない改革は、国庫支出金の一部を一般財源化したことである。ただし、一般財源化した部分を地方税として税源移譲した訳ではなく、単に財源不足が拡大しただけである。やはり、地方財源全体として改革を進める必要がある。

地方交付税について、借入金の問題以外にも、複雑な配分方法や補助金化など、多くの課題が指摘できる。しかし、配分方法の簡素化では、補正係数について若干の成果がみられる程度にすぎない。補助金化の問題は、基準財政需要額に100%算入される臨時財政対策債の増大により、かえって拡大したとみることもできる。

地方交付税制度の2003年度改正のなかで、見逃せない動きのひとつとして、道府県税の留保率の25%から30%への引き上げがある。これは、地方交付税の財源調整機能（財源の均衡化）の縮小を意味する。「骨太の方針2」で示された、交付税の財源保障機能縮小とは一線を画するものである。国から地方への税源移譲などを行わずに、交付税制度の財源調整機能のみ縮小することは、目指すべき改革の姿とは異なるものである。あくまで、財源不足の解消や交付税の財源保障機能を縮小する流れのなかで行なうべきである。

財源不足の解消には、地方歳出の抑制だけでは不十分で、交付税率の引き上げ、国税から地方税への税源移譲、地方税の増税、などの措置が必要である。また、そうした措置は、分権時代に求められる自立した地方財政の確立にも資するはずである。歳出措置のみならず、財源面での改革が求められる。

（あさば たかし）